**DOCUMENTOS TIPO ­– Infraestructura de transporte – Anexo 3 – Glosario – Proyectos de Construcción – Proyectos de Mejoramiento – Construcción – Mejoramiento – Nociones**

[…] los conceptos de Proyectos de Construcción y Proyectos de mejoramiento establecidos en lo numerales 2.62 y 2.70 del «Anexo 3 – Glosario» deben interpretarse a la luz de las definiciones de construcción y mejoramiento establecidas en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. En virtud de esto, a efectos de terminar qué constituye un Proyecto de mejoramiento, deberá tenerse en cuenta lo establecido en dicha ley, en cuya reglamentación, contenida en los artículos 2.2.2.5.1.1, 2.2.2.5.2.1, 2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015, se establecieron las actividades que constituyen mejoramiento de infraestructura de transporte. Esto supone que no solo deben ser consideradas como mejoramiento las actividades referidas en el numeral 2.70 del «Anexo 3 – Glosario», sino también todas aquellas enlistadas en los referidos artículos. En virtud del mandato interpretativo del numeral 1.10 del Documento Base, tales definiciones y actividades deben tenerse en cuenta a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte. Esto implica que estas nociones son relevantes de cara a la evaluación de los requisitos de experiencia, lo que supone que las referencias a construcción o mejoramiento establecidas en los requisitos de experiencia estandarizados por la Matriz 1 se hacen conforme a las definiciones y actividades de la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1076 de 2015 y el «Anexo 3– Glosario».



Bogotá D.C

**CCE-DES-FM-17**

Señor

# Luis Alberto Beltrán Becerra

Bogotá D.C.

# Concepto C – 182 de 2021

**Temas:** DOCUMENTOS TIPO – Normatividad / DOCUMENTOS TIPO – Matriz 1 / DOCUMENTOS TIPO – Infraestructura de transporte

– anexo 3 – Glosario – Proyectos de mejoramiento – Construcción – Mejoramiento – Nociones

**Radicación:** Respuesta a consulta P20210315002117

Estimado señor Beltrán Becerra:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 11, numeral 8º, y 3º, numeral 5º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 12 de marzo 2021.

# Problema planteado

Usted realiza la siguiente pregunta: «[…] Elevamos esta consulta a Colombia Compra Eficiente, como último recurso, para que se nos aclare si es posible que los contratos de AMPLIACIÓN DE VÍAS se puedan considerar dentro de las obras de MEJORAMIENTO DE VÍAS como concepto técnico valido para las diferentes entidades».

# Consideraciones

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la normatividad de los documentos tipo de licitación de obra pública de infraestructura de transporte ‒ Versión 3, en los conceptos C-716 del 30 de noviembre de 2020, C-775 de 2020 del 11 de diciembre de 2020 y C–108 del 29 de marzo de 2021.

Igualmente, se pronunció sobre los proyectos de construcción y mejoramiento de vías en el concepto C-082 de 18 de marzo de 2021. La tesis expuesta en estos conceptos se reitera a continuación:

# Contexto normativo de los documentos tipo de obra pública para infraestructura de transporte

La adopción de los documentos tipo obligatorios en el ordenamiento jurídico colombiano se incluyó por primera vez en el parágrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1150 de 20071, que facultó al gobierno nacional para expedirlos, pero solo cuando se tratara de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización. Sin embargo, esta facultad no ha sido ejercida hasta la actualidad.

Debido a lo anterior, el artículo 4 de la Ley 1882 de 2018 se convierte en el antecedente más relevante respecto a los documentos tipo. A partir de esta norma se determinó la obligatoriedad por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de aplicar los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional. Ahora bien, en virtud de la Ley 1882 de 2018 se expidieron varios documentos tipo para el sector de infraestructura de transporte y, por tanto, es importante explicar el proceso previsto en dicho cuerpo normativo.

La Ley 1882 de 2018, en el artículo 4, establecía que el gobierno nacional adoptaría los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas y consultoría en ingeniería para obras, los cuales debían ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelantaran2.

1 «Parágrafo 3. El Gobierno Nacional tendrá la facultad de estandarizar las condiciones generales de los pliegos de condiciones y los contratos de las entidades estatales, cuando se trate de la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades».

2 Ley 1882 de 2018: «Artículo 4. El Gobierno nacional adoptará documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de selección de obras públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, consultoría en ingeniería para obras, los cuales deberán ser utilizados por todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública en los procesos de selección que adelanten. Dentro de los documentos tipo el Gobierno adoptará de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según corresponda a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, que deberán incluirse en los pliegos de condiciones, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Para la adopción de esta reglamentación el Gobierno tendrá en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local.

»La facultad de adoptar documentos tipo la tendrá el Gobierno nacional, cuando lo considere necesario, en relación con otros contratos o procesos de selección.

»Los pliegos tipo se adoptarán por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional».

Asimismo, señalaba que, dentro de los documentos tipo, el gobierno adoptaría de manera general y con alcance obligatorio para todas las entidades las condiciones habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera a cada modalidad de selección y la ponderación precisa y detallada de los mismos, teniendo en cuenta la naturaleza y cuantía de los contratos. Finalmente, para la adopción de esta reglamentación el gobierno tendría en cuenta las características propias de las regiones con el ánimo de promover el empleo local. Por último, se facultaba al gobierno para adoptar los documentos tipo cuando lo considerara necesario en relación con otros contratos o procesos de selección.

De la norma descrita se concluía lo siguiente: i) la adopción de los documentos tipo estaba en cabeza del gobierno nacional. ii) Estos debían relacionarse con procesos de obra públicas, interventoría para las obras públicas, interventoría para consultoría de estudios y diseños y, finalmente, consultoría en ingeniería para obras. iii) Eran de obligatorio cumplimiento por parte de todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. iv) En los documentos tipo se indicarían las condiciones generales de los requisitos habilitantes, así como los factores técnicos y económicos de escogencia, según correspondiera para cada modalidad de selección.

1. El gobierno nacional tenía la facultad de adoptar documentos tipo en otros contratos o procesos de selección. Por último, vi) los documentos tipo serían adoptados por categorías de acuerdo con la cuantía de la contratación.

Esta norma fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia C-119 de 2020. Al respecto, indicó que la adopción de los documentos tipo no afectaba la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto la estandarización se predicaba únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección del contratista, materia en la que existe reserva de ley y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. De igual manera, se establece que esta autonomía se garantiza con la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato3.

De este modo, los documentos tipo no afectan la autonomía de las entidades territoriales. Lo anterior, debido a que la definición de los requisitos habilitantes y de aspectos técnicos de la selección del contratista en los procesos de selección, son aspectos en los que el legislador tiene amplia libertad de configuración legislativa y, por tanto, puede atribuir dicha regulación al gobierno nacional. Ahora, dicha autonomía se materializa cuando las entidades territoriales deciden iniciar un proceso de convocatoria para satisfacer sus necesidades para la adquisición de un bien, obra o servicio, y

3 Corte Constitucional. Sentencia C-119 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo. «Encontró la Corte en el control abstracto de constitucionalidad, que de la norma no surge vulneración alguna de la autonomía de los entes territoriales, en cuanto que la estandarización se predica únicamente de los requisitos habilitantes y los criterios de escogencia, elementos propios del procedimiento de selección de contratistas, materia en la que existe reserva de ley, el Legislador goza de un amplio margen de configuración normativa y que no se encuentra atribuida a la regulación de las entidades territoriales. Resaltó que la norma cuestionada no interfiere en la facultad de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, la que, en materia contractual, se predica particularmente de la identificación autónoma de sus necesidades y la configuración de los elementos del contrato».

además se incluyen en la minuta del contrato las condiciones particulares del negocio jurídico a celebrar.

Explicado el proceso para adoptar los documentos tipo en virtud de la Ley 1882 de 2018 y estudiada su constitucionalidad, de acuerdo con el pronunciamiento de la Corte Constitucional, a continuación se identificarán los documentos tipo adoptados por el gobierno nacional en virtud de esta ley. Dada la relevancia económica y el impacto que tienen en el nivel territorial los proyectos de obra en el sector transporte, el gobierno nacional, en vigencia del artículo 4 de la Ley 1882 de 2018, por el cual se adicionó el parágrafo 7 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, inició la implementación gradual mediante el Decreto 342 del 5 de marzo de 2019, relacionado con los documentos tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte. Luego se expidió el Decreto 2096 del 21 de noviembre de 2019, que permitió el desarrollo de los documentos tipo para los pliegos de condiciones de los procesos de obras públicas de infraestructura de transporte que se adelantaran por la modalidad de selección abreviada de menor cuantía. Finalmente, se profirió el Decreto 594 del 25 de abril de 2020, frente a los documentos tipo para los contratos de obra pública de infraestructura de transporte que se surtieran por la modalidad de mínima cuantía. Estos documentos fueron implementados y desarrollados por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, por medio de la Resolución 1798 de 1 de abril de 2019 –derogada por la Resolución 045 del 14 de febrero de 2020–, la Resolución 044 del 14 de febrero de 2020 y la Resolución 094 del 21 de mayo de 2020.

Por otra parte*,* debe tenerse en cuenta que la Ley 2022 de 2020 fue sancionada por el Presidente de la República el 22 de julio, por lo que su expedición es reciente. En este sentido, con la finalidad de realizar un desarrollo armónico y ajustado a la ley que otorga esta competencia, la Agencia Nacional de Contratación Pública expidió la Resolución 160 del 15 de septiembre de 2020 «Por la cual se adopta el procedimiento para implementar los documentos tipo y se define el sistema para su revisión». Asimismo, con fundamento en dicha Ley, se profirió la Resolución 240 del 27 de noviembre de 2020, «Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección de licitación de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0045 de 2020».

De igual manera, se expidió la Resolución 241 del 27 de noviembre de 2020,

«Por la cual se actualizan los Documentos Tipo para los procesos de selección abreviada de menor cuantía de obra pública de infraestructura de transporte y se deroga la Resolución 0044 de 2020». Adicionalmente, entró en vigencia la Resolución 256 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de selección de concursos de méritos, para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte». Por otra parte, se expidió la Resolución 248 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico», la Resolución 249 de 2020, «Por la cual se adoptan los documentos tipo para los procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano» y la Resolución 269 de 2020, «Por la cual se adopta el documento tipo para los

procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos».

En síntesis, hasta el momento se han expedido los siguientes documentos tipo que son obligatorios para todas las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

* 1. Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte

–versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de abril de 2019.

* 1. Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 10 de marzo de 2020.
	2. Documentos tipo para licitación de obra pública de infraestructura de transporte –versión 3–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.
	3. Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 1–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 17 de febrero de 2020.
	4. Documentos tipo para procesos de selección abreviada de menor cuantía de infraestructura de transporte –versión 2–, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.
	5. Documentos tipo para procesos de mínima cuantía de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuya invitación pública se haya publicado a partir del 10 de junio de 2020.
	6. Documentos tipo para procesos de concurso de méritos para contratar la interventoría de obras públicas de infraestructura de transporte, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 1 de enero de 2021.
	7. Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.
	8. Documentos tipo para procesos de licitación pública para obras de infraestructura de agua potable y saneamiento básico en la modalidad llave en mano, obligatorios para los procesos cuyo aviso de convocatoria se haya publicado desde el 11 de diciembre de 2020.
	9. Documentos tipo para procesos de gestión catastral con enfoque multipropósito que se celebren a través de contratos interadministrativos, a partir del 1 de febrero de 2021.

Cabe aclarar que la Agencia Nacional de Contratación Pública sigue avanzando en la expedición de nuevos documentos tipo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos exigen un minucioso desarrollo en el cual se consideran las observaciones de las entidades técnicas y especializadas, con la finalidad de expedir documentos tipo que

contengan las mejores prácticas contractuales que procuren el adecuado desarrollo de los principios que rigen la contratación pública.

# El «Anexo 3 – Glosario» y las nociones de proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura de transporte

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente analizó desde una perspectiva general las nociones de proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura de transporte, en el concepto C–082 del 18 de marzo de 2021. La tesis expuesta en aquella oportunidad se reitera en lo pertinente y se complementan con algunas ideas relacionadas con la consulta objeto de análisis.

Teniendo en cuenta el contexto normativo indicado, el numeral 1.10 del Documento Base de licitación de obra pública de infraestructura de transporte – versión 3 establece, respecto de la terminología empleada en estos documentos tipo, que «[…] a menos que expresamente se estipule de otra manera, los términos deben entenderse de acuerdo con la definición contenida en el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015, la Ley 1682 de 2013 y el Anexo 3 – Glosario». En relación con las nociones de *Proyectos de Construcción* y *Proyectos de Mejoramiento*, unas de las actividades que deben por regla general contratarse aplicando documentos tipo, están desarrolladas en los numerales 2.62 y 2.70 del «Anexo 3 – Glosario», que establece:

2.62 Proyectos de construcción: Es toda construcción de una infraestructura, sea o no que el sitio sobre el que se construye estuvo previamente ocupado

[…]

2.70. Proyectos de mejoramiento: Es el cambio de especificaciones y dimensiones de la obra; para lo cual, se hace necesaria la construcción de obras en infraestructura ya existente, que permitan una adecuación de la obra a los niveles de servicio requeridos por las condiciones actuales y proyectadas. *Para este proceso deben comprender como mínimo las actividades de rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de pavimento y construcción de superficie de rodadura en concreto asfáltico o hidráulico.* [énfasis fuera de texto]

Como se aprecia, la definición de *Proyectos de construcción* aplica a toda construcción de infraestructura nueva, independiente de que se realicen o no en sitios previamente ocupados. Por otra parte, tal como advierte el peticionario, la definición de *Proyectos de Mejoramiento* transcrita hace alusión a diferentes actividades que involucran este tipo de proyectos, estableciendo la idea según la cual, para que un *Proyecto de mejoramiento* sea considerado como tal, debe comprender dichas actividades. Al respecto, se aclara que cuando la definición usa la expresión «[…] debe comprender como mínimo las actividades […]», a lo que apunta es que el proyecto implique al menos la realización de una de las actividades allí aludidas, esto es, rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de

pavimento y construcción de superficie de rodadura en concreto asfáltico o hidráulico. Esto quiere decir que, para que un proyecto dirigido a intervenir infraestructura de transporte sea considerado de *mejoramiento*, se requiere que comprenda al menos alguna de las anteriores actividades.

No obstante, las definiciones de *Proyectos de Construcción* y *Proyectos de Mejoramiento,* a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte, no se encuentran únicamente determinadas por el Anexo 3. De hecho, las actividades catalogadas dentro de la anterior definición del numeral 2.70 no son las únicas que ubican un proyecto dentro de la categoría de mejoramiento. Esto comoquiera que, las definiciones de *construcción* y *mejoramiento* son asuntos de los que se ha ocupado la normativa legal y reglamentaria en materia de infraestructura de transporte. Al respecto, el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 establece:

**Artículo 12.** En lo que se refiere a la infraestructura de transporte terrestre, aeronáutica, aeroportuaria y acuática, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

[…]

Construcción. Son aquellas obras nuevas que incluyen el levantamiento o armado de algún tipo de infraestructura de transporte.

[…]

Mejoramiento. Cambios en una infraestructura de transporte con el propósito de mejorar sus especificaciones técnicas iniciales. Estas actividades están sujetas a reglamentación dentro de los ciento veinte (120) días calendario siguientes.

La definición de *construcción* introducida por el artículo en cita, si bien no coincide plenamente con la redacción del numeral 2.62 del Anexo 3, si lo hace desde el punto de vista conceptual, en la medida en que ambos catalogan como *construcción* o *Proyecto de construcción* la realización de obras nuevas tendientes al levantamiento de infraestructura nueva, esto es, diferente de la ya existente. Si bien la definición de *construcción* no alude a su realización sobre un sitio previamente ocupado, la ausencia de tal referencia indica la inexistencia de un condicionamiento en relación con la ocupación del sitio en el que se lleva a cabo, lo cual coincide con la definición del numeral 2.62, en la que se hizo expresa la irrelevancia de que el proyecto se lleve o no a cabo en un sitio previamente ocupado para catalogarlo como de construcción.

Por otro lado, la interpretación de la definición de *mejoramiento* en relación con la del numeral 2.70 del Anexo 3, requiere de un mayor análisis. En principio, ambas definiciones coinciden en identificar como *mejoramiento* y *Proyecto de mejoramiento* las actividades tendientes al cambio de las especificaciones técnicas de la infraestructura existente, siendo más especifico el Anexo 3, al aludir a que la pertinencia del desarrollo del *Proyecto de mejoramiento* surge de la necesidad de adecuar la infraestructura al requerimiento de los niveles actuales o proyectados de servicio. No obstante, esta mayor especificidad no genera una contradicción con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013, en la medida que la definición de este es más general y no contiene

condicionamientos, por lo que puede interpretarse que la definición del numeral 2.70 se encuentra dentro del ámbito de la definición de *mejoramiento* de la referida Ley.

Sin embargo, en cuanto a las actividades susceptibles de ser catalogadas como *mejoramiento*, no existe una total correspondencia entre lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y el Anexo 3, en la medida que dicha ley determinó que las mismas deben ser objeto de reglamentación, estableciendo incluso un plazo para la expedición de dicho reglamento. En concordancia con esto, el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013, atribuyó al Gobierno Nacional, que para tales efectos se entiende conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la competencia para reglamentar el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte4. Dicha competencia fue ejercida mediante la expedición del Decreto 769 de 2014, en cuyo artículo 1 se enlistaron una serie de actividades consideradas de mejoramiento, las cuales fueron agrupadas en los siguientes literales referidos a cada uno de los modos de infraestructura vial: A. Modo terrestre-carretero; B. Modo terrestre-férreo; C. Modo acuático-fluvial y Modo acuático de infraestructura portuaria y D. Modo Aéreo.

Así, actividades como la ampliación de vías –numeral 4–, referidas en el numeral

2.70 del Anexo 3, aparecen enlistadas dentro del literal A, del artículo 1 del Decreto 769 de 2014, hoy compilado en el artículo 2.2.2.5.1.1. del Decreto 1076 de 2015 –numeral 4–, referente al *Modo Terrestre-Carretero*.

Al respecto, debe precisarse que, en materia de infraestructura de transporte, la Ley 1682 de 2013, constituye el principal instrumento normativo de cara a determinar qué constituye infraestructura de transporte, así como las actividades que implican su intervención y que por tanto deben ser contratadas aplicando documentos tipo. En ese sentido, el legislador atribuyó al Gobierno Nacional la competencia para definir lo que debe ser entendido como proyecto de mejoramiento de infraestructura de transporte, al encargarle la expedición de la norma reglamentaria que enlistara las actividades que suponen tal tipo de intervención, las cuales son determinantes para establecer que constituye un *Proyecto de mejoramiento* de cara a la aplicación de los documentos tipo de infraestructura de transporte.

4 Ley 1682 de 2013 «**Artículo 44.** Los siguientes Proyectos de Infraestructura de Transporte no requerirán Licencia Ambiental:

»a) Proyectos de mantenimiento;

»b) Proyectos de rehabilitación;

»c) Proyectos de mejoramiento.

»Para el debido cumplimiento de la presente disposición, el Gobierno Nacional, que para estos efectos se entiende conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, reglamentará en un término máximo de noventa

(90) días calendario, a partir de la fecha de expedición de esta ley, el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte.

**»Parágrafo.** En el evento que una o más actividades de mejoramiento requiera permisos o autorizaciones ambientales, la entidad pública responsable del proyecto de infraestructura de transporte o quien haga sus veces, deberá tramitarlos y obtenerlos, cuando a ello haya lugar».

En ese sentido, las nociones de *Proyectos de construcción* y *Proyectos de mejoramiento* de infraestructura de transporte, en el marco de los documentos tipo de dicho sector, se encuentran determinadas por las definiciones de *construcción* y *mejoramiento* del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. En cuanto a la definición de *mejoramiento,* es claro que la misma fue introducida por la referida ley, pero fue desarrollada por el artículo 1 del Decreto 769 de 2014, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015, en los artículos 2.2.2.5.1.1 –Modo Terrestre-Carretero–, 2.2.2.5.2.1 –Modo Terrestre-Férreo–, 2.2.2.5.3.1 –Modo Acuático-Fluvial y Modo Acuático de Infraestructura Portuaria–, 2.2.2.5.3.2 –Modo acuático-infraestructura portuaria– y 2.2.2.5.4.1 –Modo Aéreo–. En ese sentido, las actividades que se consideran Proyectos de mejoramiento no son solo las relacionadas en el numeral 2.70 del Anexo 3, sino todas aquellas enlistadas en los referidos artículos del Decreto 1076 de 2015.

Esta consideración es relevante a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte, principalmente, respecto de dos aspectos. En primer lugar, para determinar el ámbito de aplicación. En ese sentido, se aclara que, al constituir actividades de mejoramiento las enlistadas en el Decreto 1076 de 2015, las mismas deben ser contratadas por las entidades estatales –sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública–, aplicando los documentos tipo de infraestructura de transporte que correspondan. Conforme a esto, cuando se requiera contratar una actividad de mejoramiento de infraestructura vial, independientemente de que esté o no referida en el concepto de Proyecto de mejoramiento del Anexo 3, siempre que se encuentre dentro de las enlistadas por los artículos ***2.2.2.5.1.1***, ***2.2.2.5.2.1***, 2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015, su contratación deberá llevarse a cabo aplicando documentos tipo de infraestructura de transporte.

Por otro lado, el segundo aspecto tiene que ver con la evaluación de la experiencia. En ese sentido, la noción de Proyecto de mejoramiento establecida en los aludidos artículos de la Ley 1682 de 2013 y el Decreto 1076 de 2015, condiciona lo que se puede tener en cuenta como mejoramiento en el marco de la valoración de experiencia, de tal manera que el desarrollo de cualquiera de las actividades enlistadas en los artículos arriba citados hace que el proponente tenga experiencia en mejoramiento respecto del tipo de infraestructura intervenido. Esto quiere decir que, para determinar si un proponente tiene o no experiencia en mejoramiento de determinado tipo de infraestructura, a la entidad le corresponde verificar que el desarrollo de los contratos acreditados haya efectivamente involucrado la ejecución de alguna de las actividades señaladas en los artículos ***2.2.2.5.1.1***, ***2.2.2.5.2.1***, 2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 Ibídem.

Conforme con lo anterior, las referencias a Proyectos de Construcción y Proyectos de Mejoramiento contenidas en los documentos tipo de infraestructura de transporte, deben ser interpretadas conforme a las definiciones de construcción y mejoramiento del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. Particularmente, en el caso de las actividades catalogadas como mejoramiento, las mismas deben ser establecidas a la luz el Decreto 1076 de 2015, el cual contempla más actividades que las indicadas en el numeral 2.70 del Anexo 3.

En ese sentido, la noción del numeral 2.70 del Anexo 3 debe entenderse como un desarrollo de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 respecto de la actividad de mejoramiento, ello se evidencia, en que ambas coinciden en identificar dicha actividad como el cambio de especificaciones técnicas de infraestructura de transporte existente. En ese sentido, la definición del numeral 2.70 del Anexo 3 tiene propósitos explicativos de lo establecido por la ley y el reglamento sobre la actividad de mejoramiento, por lo que el listado de actividades de dicho numeral no puede entenderse como taxativo respecto de las actividades que suponen el adelantamiento de un Proyecto de Mejoramiento, de cara al desarrollo de procesos de selección con documentos tipo. En ese sentido, se reitera, lo que define si se está ante una actividad de mejoramiento, es su correspondencia con la definición del artículo 12 de la Ley 1682 de 2013 y las actividades en listadas en el artículo 1 del Decreto 769 de 2014 1076 de 2015, compilado en el Decreto 1076 de 2015.

# Respuesta

«Elevamos esta consulta a Colombia Compra Eficiente, como último recurso, para que se nos aclare si es posible que los contratos de AMPLIACIÓN DE VÍAS se puedan considerar dentro de las obras de MEJORAMIENTO DE VÍAS como concepto técnico valido para las diferentes entidades.»

Conforme a lo expuesto, los conceptos de *Proyectos de Construcción y Proyectos de mejoramiento* establecidos en lo numerales 2.62 y 2.70 del «Anexo 3 – Glosario» deben interpretarse a la luz de las definiciones de *construcción* y *mejoramiento* establecidas en el artículo 12 de la Ley 1682 de 2013. En virtud de esto, a efectos de terminar qué constituye un *Proyecto de mejoramiento*, deberá tenerse en cuenta lo establecido en dicha ley, en cuya reglamentación, contenida en los artículos 2.2.2.5.1.1*,* 2.2.2.5.2.1, 2.2.2.5.3.1, 2.2.2.5.3.2 o 2.2.2.5.4.1 del Decreto 1076 de 2015, se establecieron las actividades que constituyen mejoramiento de infraestructura de transporte. Esto supone que no solo deben ser consideradas como mejoramiento las actividades referidas en el numeral 2.70 del «Anexo 3 – Glosario», sino también todas aquellas enlistadas en los referidos artículos.

En virtud del mandato interpretativo del numeral 1.10 del Documento Base, tales definiciones y actividades deben tenerse en cuenta a efectos de aplicar los documentos tipo de infraestructura de transporte. Esto implica que estas nociones son relevantes de cara a la evaluación de los requisitos de experiencia, lo que supone que las referencias a *construcción* o *mejoramiento* establecidas en los requisitos de experiencia estandarizados por la Matriz 1 se hacen conforme a las definiciones y actividades de la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1076 de 2015 y el «Anexo 3– Glosario».

De acuerdo con esto, para determinar si un proponente cumple con el requisito de experiencia general, la entidad debe verificar que los contratos que aporta efectivamente hayan implicado actividades de *construcción* o *mejoramiento*, que correspondan a las definiciones establecidas por las referidas normas y anexo. En otras palabras, las actividades de mejoramiento acreditadas por los proponentes como

experiencia deben ser verificadas aplicando las definiciones y actividades establecidas en la Ley 1682 de 2013, el Decreto 1076 de 2015 y el «Anexo 3– Glosario».

En el caso en particular se evidencia que unas de las actividades que están desarrolladas en el numeral 2.71 del «Anexo 3 – Glosario», se encuentra «*Para este proceso deben comprender como mínimo las actividades de rectificación (alineamiento horizontal y vertical), ampliación de la sección de la vía*, construcción de obras de drenaje, construcción de capas granulares para estructura de pavimento y construcción de superficie de rodadura en concreto asfáltico o hidráulico»*.* [énfasis fuera de texto].

Asimismo, el numeral 4–del literal A, del artículo 1 del Decreto 769 de 2014, hoy compilado en el artículo 2.2.2.5.1.1. del Decreto 1076 de 2015 –numeral 4–, referente al *Modo Terrestre-Carretero*, se encuentra *«La adecuación, ampliación, reforzamiento, reemplazo de puentes, estructuras deprimidas y/o pontones vehiculares en vías existentes»,* en este sentido la ampliación de vía se encuentra dentro de las actividades de los proyectos de mejoramiento vial.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



Elaboró: María Claudia de la Ossa Bobadilla

Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Sebastián Ramírez Grisales

Revisó:

Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual Karlo Fernández Cala

Gestor T1-15 de la Dirección General

Aprobó: Jorge Augusto Tirado Navarro

 Subdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE